

제3주제

## 지역간 연계협력 활성화 방안

김 현 호 지역발전연구실장 (한국지방행정연구원)

김 선 기 선임연구위원 (한국지방행정연구원)



## 1. 서 론

- 교통과 통신 기술의 비약적인 발달로 인해 지역간의 인적, 물적 교류 및 상호 작용이 증대되고, 생활권 및 경제권이 광역화되면서 지역간 협력의 필요성이 증가하고 있음
- 세계의 국가들은 “다투는 장소들의 폭발”(explosion of competing places), “장소전쟁”(place war)에 비견되는 세계화 경제의 시대에 있어 지역간 경쟁에서 살아남고, 지역의 경쟁력을 향상시키기 위해 지역간 협력에 기반한 정책을 추진하고 있음
- 이명박 정부도 규모의 경제에 의한 지역간 협력을 기초로 하는 광역경제권 중심의 신지역 발전정책을 통해 지역의 경쟁력을 제고하려는 지역발전전략을 수립, 추진하고 있음
- 광역경제권 중심의 신지역발전전략은 기존의 행정구역을 초월하여 설정된 초광역개발권과 광역경제권은 물론, 시·군 단위의 기초생활권에서도 지방자치단체간의 협력을 전제로 하고 있어 지역협력이 어느 때 보다 강조되고 있는 시점임
- 그러나 지방자치단체들은 오랜 동안 관할구역 위주의 행정관행이 고착화되어 있어 지역간 협력을 의도적으로 기피하거나 또는 협력을 최후의 수단으로 사용하는 소극적 태도를 보이고 있어 지역협력을 통한 행정의 광역적 대응이 쉽지 않은 실정이었음
- 최근, 복수의 시·도가 협력하여 광역 경제권 발전계획을 수립하고, 시도의 경계를 뛰어넘는 공간단위에 걸친 초광역 개발권 발전계획을 수립하거나 선도사업 및 광역 인프라 투자계획을 수립하고 있음
- 아울러 163개의 시군 기초생활권도 행정구역 단위를 뛰어넘어 공동계획을 수립하거나 연계협력 사업을 발굴하고 이에 대한 투자계획을 수립하는 등 지역간 연계협력 사업의 분위기가 형성되어 가고 있음
- 여기서는 163개 기초생활권이 발굴 수립한 지역간 발전의 협력현황 및 실태, 성과와 문제점을 토대로 이를 보다 활성화하기 위한 방안을 모색해 보고자 함

## 2. 지역간 협력의 개념 및 효과<sup>1)</sup>

### 1) 지역간 협력의 개념

- 협력은 주체들이 각자의 목적달성을 위해 상호작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원, 권한, 역할 등을 교환함으로써 상호이익을 증진시키는 것을 의미
- 지방자치단체간 협력은 다양한 수준의 지방자치단체가 상호의존에 기초한 교환, 협상을 통해 자원, 권한, 역량 등을 교환함으로써 상호 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적지향적인 활동으로 정의할 수 있음
  - 지방자치단체간 협력은 참여 지방자치단체가 동일한 목표달성을 위해 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호작용을 통한 공동생산적 과정을 거쳐 최종생산물 혹은 성과를 창출함으로써 서로의 이익을 향유하는 속성을 지님
- 지방자치단체간 협력은 경제의 지구적 통합인 세계화 등에 따른 지역발전의 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 조건 중의 하나에 속함

### 2) 지역간 협력의 효과

- 공공행정의 효율성 제고
  - 사업 및 공공시설 등에 대한 중복투자와 예산낭비를 미연에 방지함으로써 한정된 국가 및 지역의 재원을 효율적으로 배분, 활용
  - 특히, 지역발전 및 서비스의 공동생산 및 결합생산을 통해 분산투자로 인한 비용을 절감
  - 획일적인 지방자치단체 단위의 개별 서비스 공급으로 인한 시설의 유희화를 방지하고 지역간 공동이용을 통한 활용도 극대화
- 지역간 보완의 시너지 창출
  - 지역간의 경쟁이 심화되는 시대에는 지방자치단체 상호간의 비교우위를 살리고 부족한 단점을 보완함으로써 결합이득을 통한 상생발전 가능
  - 둘 이상의 서비스를 결합 생산함으로써 더 많은 산출량을 얻을 수 있는 범위의 경제(economies of scope), 크기의 경제(economies of size)를 확보
  - 과소 및 중복생산 등을 발생시키지만 단독생산이 어려운 지역갈등사업의 광역화를 통해 지방자치단체간 공동참여에 따른 시너지 창출

---

1) 김선기 외(2009)의 상당 부분을 인용했음을 밝혀 둔다.

### 3. 지역간 협력사업의 법적 기반

#### 1) 국가균형발전특별법

##### ① 협력제도

- 현행 국가균형발전 특별법에서는 지역간 협력을 통한 공동사업 추진을 촉진하기 위해서 지방자치단체 상호간 지역발전투자협약제도를 도입하고, 협약을 이행하기 위한 조치를 취하도록 규정하고 있음
  - 즉, 국가와 지방자치단체는 국가와 지방자치단체 간이나 지방자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 "지역발전투자협약"이라 한다)을 체결할 수 있도록 규정,
  - 국가와 지방자치단체는 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 취하도록 규정함
- 국가균형발전 특별법에서는 지역간 협력을 통한 공동사업 추진과 관련하여 이행력을 담보하기 위한 제도적 장치만을 규정할 뿐, 지자체 상호간 협력 활성화를 위해 공동사업의 개별적 특성에 부합하는 다양한 협력기제가 제시되지 못하고 있는 실정임
  - 특히, 지역발전투자협약은 상호간 이해관계 일치, 의무적 재정분담 등이 전제됨으로 일부사업에 국한될 가능성이 높아 광범위한 분야에까지 확대하기는 어려움이 있음
- 지역간 상생발전 및 광역경제권 개발 등이 지역발전의 새로운 정책아젠더로 부상함에 따라 국가균형발전 특별법에 지역간 협력촉진에 관한 제도적 틀을 보강하고 다양한 협력기제를 마련할 필요가 있음
  - 특히, 새 정부의 신지역 발전정책의 기초가 지역간 협력에 이론적 토대를 두고 있고 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권에 대한 지역발전을 지역간 협력에 크게 의존할 것으로 판단됨으로 이에 대한 보강작업이 요구됨

## ② 협력 인센티브

- 국가균형발전 특별법 제29조에서는 자치단체 상호간 협력을 기초로 지역발전 사업을 공동으로 추진하는 경우에 정부는 예산편성 우선반영 제도, 세출예산 차등지원 제도를 규정하고 있음
  - 즉, 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업이나,
  - 광역·지역발전특별회계 지역개발계정사업 중 둘 이상의 시설을 복합화하여 공동으로 건설하는 사업에 대해 차등 지원을 할 수 있도록 규정함
- 지방자치단체간 협력을 통한 공동사업 추진을 활성화하기 위해서는 현재 공동사업에 적용되는 지원규모 및 보조율을 대폭적으로 상향조정할 필요가 있음
  - 특히, 지치단체간 공동사업의 추진으로 현저한 재정적 이익이 발생하지 않으면 협상협력을 기피하는 현상이 보편화되어 있음으로 이를 실질적으로 보장할 수 있는 지원책이 필요함

**<표 1> 국가균형발전 특별법의 협력관련 제도 개요**

조항		내 용
20조	지역투자 발전협약 체결	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역발전 공동사업 추진 협약체결               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가와 지방자치단체간 공동사업</li> <li>- 지방자치단체 상호간 공동사업</li> </ul> </li> <li>○ 협약내용 및 협약이행 조치               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업내용 및 투자 분담 등 포함</li> <li>- 예산편성 등</li> </ul> </li> </ul>
39조	세출예산 차등	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산편성 우선반영 및 지원규모·보조비율 등 차등지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체 상호간 공동사업</li> <li>- 지역개발계정 시설복합화 사업</li> </ul> </li> </ul>

출처 : 김선기 외(2009)

## 2) 지방자치법

- 지방자치법에는 광역행정의 일환으로 자치단체간 행정협력을 직접적으로 촉진하기 위하여 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등의 비교적 다양한 제도적 장치를 두고 있음
- 행정협의회를 제외하고는 활용이 적극적이지 못한 실정이나, 최근에 대규모 지역개발사업을 위해 지방자치단체조합을 설치하는 사례가 간간히 발생함

**<표 2> 지방자치법의 협력관련 제도**

조항		내 용
151조	사무위탁	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규약에 포함할 내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무를 위탁하는 지방자치단체와 사무를 위탁받는 지방자치단체</li> <li>- 위탁사무의 내용과 범위</li> <li>- 위탁사무의 관리와 처리방법</li> <li>- 위탁사무 경비의 부담과 지출방법</li> </ul> </li> <li>○ 보고 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도 : 행정안전부장관, 관계중앙행정기관의 장</li> <li>- 시·군·구 : 시·도지사</li> </ul> </li> </ul>
152조	행정협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 행정협의회 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리</li> </ul> </li> <li>○ 구성절차 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결*을 각각 거친다음 고시</li> </ul> </li> </ul> <p>* 기초자치단체는 기초자치단체의회와 광역자치단체의회의 의결</p>
159조	지방자치단체조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체조합 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2개 이상의 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리</li> </ul> </li> <li>○ 구성절차 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규약을 정하고 지방의회의 의결을 거쳐</li> <li>- 시·군은 시·도지사, 시·도는 행정안전부장관의 승인 필요</li> </ul> </li> </ul>
148조 ~150조	분쟁조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체 상호간 분쟁조정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군간 분쟁조정: 시·도지사</li> <li>- 시·도간 분쟁조정: 행정안전부 장관</li> </ul> </li> <li>○ 분쟁조정위원회 설치·운영 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정안전부: 중앙분쟁조정위원회</li> <li>- 시·도: 지방분쟁조정위원회</li> </ul> </li> </ul>

출처 : 김선기 외(2009)

- 반면에, 지방자치단체간 협력을 간접적으로 촉진하기 위해 지방자치법 제147조에서 지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청을 받으면 법령의 범위에서 협력하여야 한다고 규정하고 있음
  - 그럼에도 불구하고 지방자치단체간 사무를 처리할 때 의견이 달라 협력이 제대로 이루어지지 않고 다툼이 발생하면 이들간의 분쟁을 조정할 수 있는 지방자치단체 상호간의 분쟁조정제도를 별도로 설치·운영하고 있음
- 지방자치법상에 지방자치단체간 협력제도는 다양하게 제시되어 있으나 활성화되어 있지 못한 실정으로, 개별 협력제도가 지닌 근본적 한계를 살펴보면 다음과 같음
  - 사무위탁은 정형화된 절차나 형식이 없이 관례에 따라 모든 것을 협의로 정하도록 위임하고 있어 제도의 활성화를 제약하고 있음
  - 행정협의회는 시·군간 협력에서 시·군 의회 뿐 아니라 시·도 의회의 동의까지 받도록 되어 있어 절차가 너무 복잡하며 역사·항만·지역의 명칭 등 일부 주요사항들이 협의대상에서 누락되어 있음
  - 지방자치단체조합은 조합에 대한 시·도지사 또는 행안부장관의 설립 승인, 운영과정의 지도·감독, 행안부장관의 해산·규약변경 명령권 등 자치단체의 자율성과 창의성을 침해할 소지가 큼
  - 지방자치단체 상호간 분쟁조정제도는 당사자간의 대화와 타협을 중시하는 조정(mediation)이라기 보다는 제3자의 결정에 의존하는 재정(adjudication)에 가까워 불이익을 받게 될지도 모르는 위험부담을 우려해 조정신청자체를 기피하고 있음

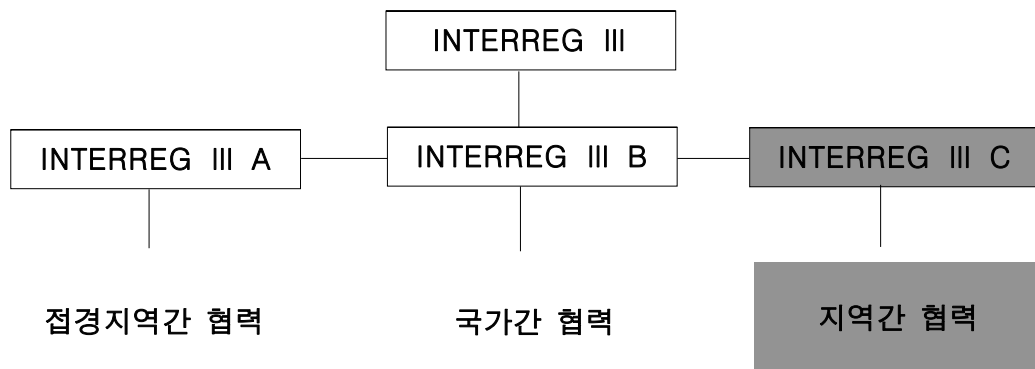


## 4. 지역간 연계협력의 해외제도

### 1) EU의 Interreg III<sup>2)</sup>

- 유럽연합은 국경지역, 국가간, 지역간 협력을 촉진하기 위하여 지역협력프로그램(Interreg III, 정식명칭은 Interreg Community Initiative)을 추진
- Interreg III는 대상지역에 따라 3가지 형태로 추진되고 있으며, Interreg III A는 국경지역 협력, Interreg III B는 국가간 협력, Interreg III C는 지역간 협력 등으로 2000~2006년 동안 약 28·8억 유로가 투자되었음
- Interreg III는 유럽의 지역간에 대규모의 정보 및 노하우의 교환과 지식의 공유를 촉진하여 지역간 결속을 증진시키는 것

<그림 1> 제1차 계획기간동안의 유럽연합의 Interreg 프로그램의 유형



출처 : 김선기 외(2009)

- 지역간 협력의 운용형태는 지역단위협력(Regional Framework Operation: RFO), 개별 협력프로젝트, 네트워크협력 등 3가지로 구분
- 지역단위협력(RFO)
  - RFO는 지역개발방법 및 프로젝트 기반 활동에 관한 경험을 서로 교환하는 유형으로, 지역협력기구(RFO)는 프로젝트 기반 활동의 교환을 위해 참여기관

---

2) 이 외에도 프랑스의 지역간 투자협약제도 등의 있지만 여기서는 가장 대표적인 시책인 EU의 Interreg를 언급

들이 성장할 수 있는 교류 및 학습과정을 개발하면서 협력을 위한 미니프로그램을 수립함

- 최소 3개국(회원국 2개국)으로 구성
- 참여지역을 포괄하는 지역간 협력전략, 활동의 목표 및 기대효과, 협력이 반드시 필요한 주제에 중점, RFO가 지원하는 프로젝트 유형 설명, 파트너간의 재원분담(선도기관이 최대 40% 분담), 기준정책금리, 내부 프로젝트 승인을 위한 평가 기준 등을 제출하여 신청해야 함
- 지역개발기금의 출연금은 50만-500만 유로로 협력프로그램 예산의 50-80%를 RFO에 배정

○ 개별 협력프로젝트

- 프로젝트 기반활동의 경험을 교류하고 단순한 지식 전파 뿐 아니라 프로젝트의 일부를 공유, 협력 추구함으로써 프로젝트 결과를 다른 지역에 이식하여 실행
- 최소 3개국(2개국이 회원국)으로 파트너 구성, 선도기관의 재원이 40%가 최대
  - 출연금은 20만-100만 유로이며, 예산의 10-30%를 협력프로젝트에 배정

○ 네트워크 협력

- 유럽연합 내외부 지역간에 프로젝트 시행방법 및 개발에 관한 연계를 추구하는 유형으로, 네트워크에 필요한 세미나, 회의, 데이터베이스 구축, 학습여행, 직원교류 등을 지원
- 최소 5개국의 파트너(3개국은 회원국)로 구성
  - 협력프로그램 예산의 10-20%를 네트워크 협력에 배정

○ 2007년 EU는 새로운 계획기간(2007-2013)을 맞이하여, Interreg III C를 Interreg IV C로 변환시켰음

○ 변화에 따라 Interreg IV C는 두 가지 차이점 보유

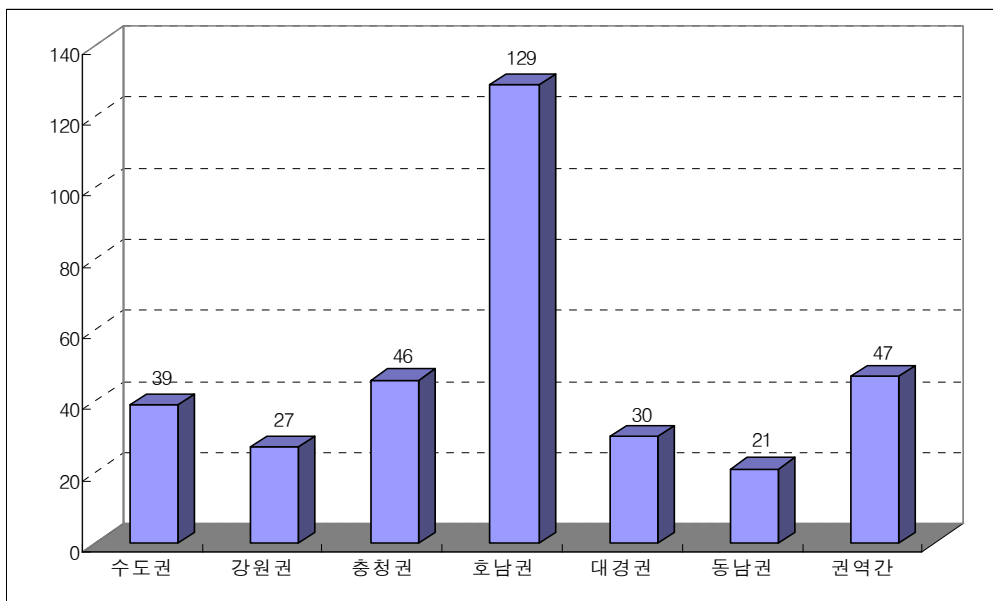
- 첫째, 종래의 Interreg III C가 4가지 프로그램 영역으로 구분되어 실행되었으나 Interreg IV C는 1개의 유럽 전체 프로그램으로 통합되었음
- 둘째, 지역개발관행에서 2가지 집중영역을 갖게 되었는데, 첫째 '혁신과 지식 경제', 둘째 '환경과 리스크 방지'임

## 5. 지역간 연계협력의 현황

### 1) 지역간 협력 개관

- 지역간 협력현황은 2009년 말에서 2010년 초에 걸쳐 기초생활권 시군이 수립한 계획서를 중심으로 제시
- 공동생산에 의해 지역간 공동계획의 수립 2개로 4개의 시군이 관련되고 있음
  - 영주-봉화, 청송-영양이 행정구역의 범위를 벗어난 공동계획을 수립
- 다양한 수의 시군이 관계하는 연계협력사업이 개발, 계획되었는데 전국적으로는 339개의 연계협력사업을 발굴
  - 상호중복을 허용할 때, 시군의 평균 연계협력의 사업수는 4.2개에 해당

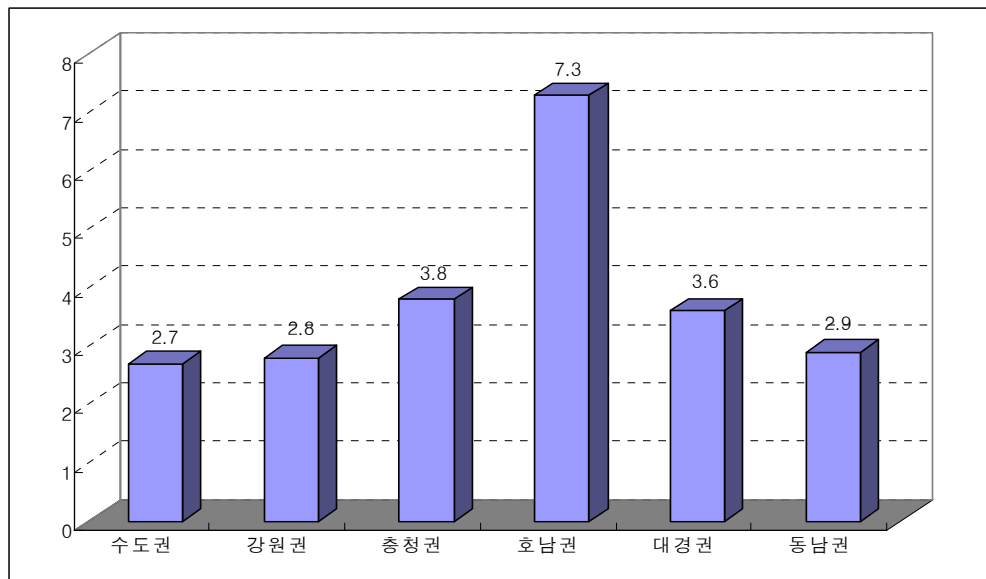
<그림 2> 권역별 연계협력사업수



### 2) 연계협력사업의 현황

- 시군당 평균 협력사업 발굴, 계획건수는 권역별로 차이가 있음
  - 호남권이 가장 많은 반면, 수도권이 가장 적음

<그림 3> 시군당 평균 연계협력사업수



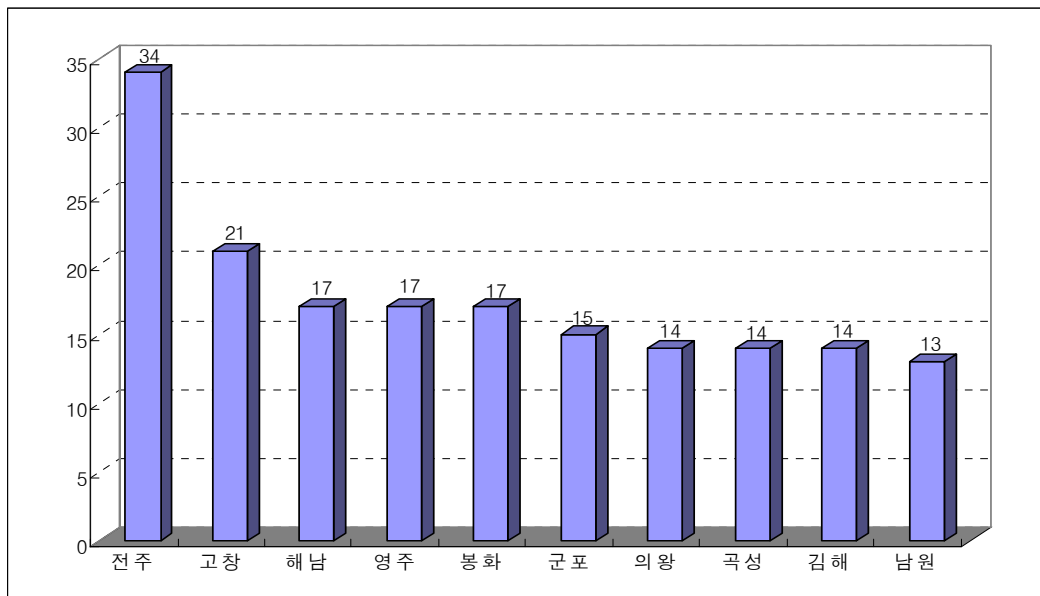
- 연계협력의 범위를 측정할 수 있는 평균 연계 시군수는 호남권이 3.21개, 동남권이 3.19개의 순을 보이고 있음

<표 3> 권역별 사업당 평균 협력시군수

권역	사업당 평균 연계도시수
수도권	2.79
강원권	3.11
충청권	2.54
호남권	3.21
대경권	2.17
동남권	3.19

- 연계협력사업 발굴 상위 시군은 호남권의 전주, 고창, 해남, 대경권의 영주, 봉화, 수도권의 군포, 의왕의 순을 보이고 있음

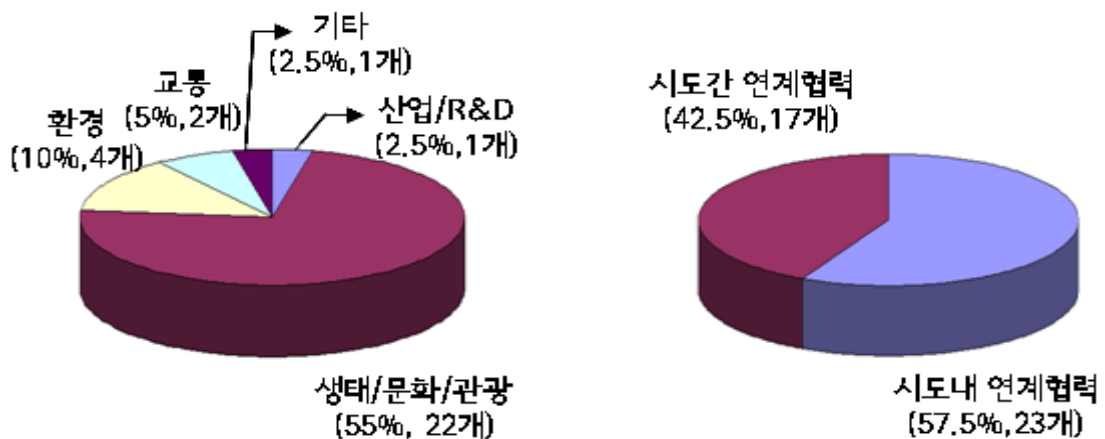
<그림 4> 연계협력 사업 상위 시군



- 연계협력사업의 성격 및 협력범위

- 내용측면에서 생태·문화·관광(55%)이 가장 많은 부분을 차지하며, 시·도내 시도내 연계협력이 57.5%, 시·도간 협력이 42.5%를 차지 (우수사업 40개 경우)

<그림 5> 연계협력사업의 성격 및 범위



- 7개 시도에 걸쳐 연계협력이 일어나는 사업도 있으며 그 다음은 4개 시도에 걸쳐 연계협력이 일어나고 있음

<표 4> 시도간 연계협력 현황

시도연계	1개 시도	2개 시도	3개 시도	4개 시도	7개 시도	계
사업수	23	6	8	2	1	40
%	57.5	15	20	5	2.5	100

- 사업설계의 완성도 측면에서는 BY2C 외씨버선 4색길 조성사업, 청보리 녹색 산업 클러스터 등이 높은 평가를 받음(기초생활권 연계협력사업 평가)
- 그 다음으로는 진천·음성 광역폐기물 종합처리 시설, 지리산권 Eco-village 조성사업, 중부내륙 중심권 관광상품개발 및 공동마케팅 등의 순임

## 6. 지역간 연계협력의 성과 및 한계

### 1) 지역협력의 성과

#### ① inter-place based 계획수립

- 종래와 달리 중앙 제시적 사업의 지방적 추진이 아니라 시군 지역에 기초한 자발적 사업을 발굴, 기획
- 2개의 공동계획수립, 339건의 연계협력 사업을 발굴하는 성과를 창출

#### ② 지역간 협력발전에 대한 시군의 관심 고조

- 행정구역 단위의 관행에서 벗어나 지역간의 협력에 대한 관심과 열의가 향상 되어 시군별로 지역협력사업의 발굴
- 초기에는 평가 및 재원지원에 대한 관심 때문이었지만 나중에는 시군의 자발적 의지가 향상

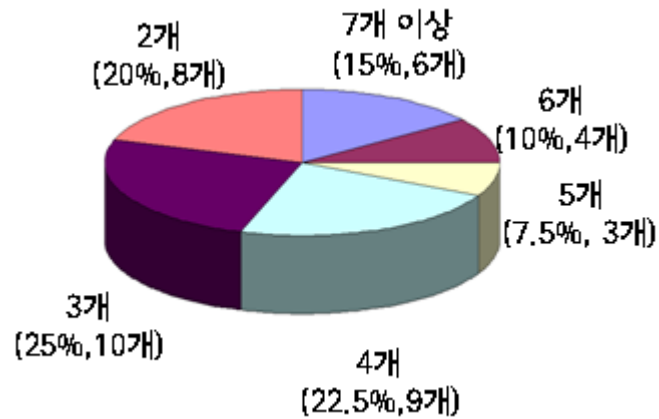
#### ③ 단체장의 관심 증대

- 많은 시·군에서 (부)단체장이 연계협력사업에 대한 발굴에 관심을 가지고 성과를 주기적으로 점검
- 어떤 시·군에서는 (부)단체장이 매주 연계협력 사업발굴 점검 회의를 주관하고 그동안의 추진내용 보고 받음
  - A, B 시군의 경우 (부)단체장이 연계협력사업에 대한 지대한 관심을 가지고 일주일에 2번씩 추진실적을 보고 받고, 향후 방안을 지시하기도 함

#### ④ 지역간 협력 범위의 확대

- 지역간 협력발전이 활성화됨으로써 협력의 범위가 확대
- 7개 시도에 걸쳐 10개의 시군이 관련하는 사업이 있음
  - 우수 연계협력 40개 가운데, 7개 이상의 시군이 관련되는 경우가 15%, 6개가 10%, 5개가 7.5%를 차지

<그림 6> 연계협력 사업의 관계 시군수 (40개 우수사업)



⑤ 사업발굴을 위한 초보적 채널 구축, 가동

- 기획실을 중심으로 기획파트, 예산파트, 7개 사업군에 관계된 실무자를 중심으로 연계협력사업 발굴, 기획 TF 구성, 운영
- 시군 뿐 아니라 지역 주민, 내 외부 전문가, 시도 연구원으로 만들어지는 초보적 채널 구축, 가동

⑥ 사업발굴을 위한 초보적 채널 구축, 가동

- 기획실을 중심으로 기획파트, 예산파트, 7개 사업군에 관계된 실무자를 중심으로 연계협력사업 발굴, 기획 TF 구성, 운영
- 시군 뿐 아니라 지역 주민, 내 외부 전문가, 시도 연구원으로 만들어지는 초보적 채널 구축, 가동

⑦ 협약, MOU 등 지역간 협력 증가

- 339개 연계협력 사업의 발굴로 인해 다양한 형태의 지역간 협력 증가
- 시군 상호간의 실무담당자간의 미팅, (부) 단체장의 만남, 시군의 협력 발전에 대한 MOU, 협약 등의 증가
- 다양한 형태의 협력을 통해 상호지역 및 공동지역 발전에 대한 이해의 증가



## 2) 지역간 협력의 한계

### ① 사업발굴의 한시적 추진

- 시군의 기초생활권 계획수립 마감, 연계협력 사업의 평가, 예산 반영 등을 염두에 두고 한시적 연계협력 사업의 발굴을 추진
- 비교적 많은 절차와 상당한 기간을 필요로 하는 시군 연계협력사업의 특성을 고려할 때, 절대적인 시간의 제약
  - 상당수 시군의 의견에서도 사업의 발굴 등 상호이해를 바탕으로 연계협력사업의 계획이 이루어져야 함에도 불구하고 시간의 촉박성과 한시성을 주요한 문제점으로 지적
  - 어떤 시군에서는 그동안은 학습과 연습과정이라고 할 정도로 연계협력사업에 대한 인식과 사업의 추진이 본 궤도에 오르려고 하니 제한 시간이 임박했다고 지적하기도 함

### ② 낮은 수준의 지역간 협력

- 시군간 협력에 있어 다양한 스펙트럼이 존재하지만 대체적으로 협력수준이 미약한 형편
- 사업추진을 위한 시군의 조합이나 협의체 구성, 협약 등 보다 높은 협력수준보다는 담당자간의 협의 단계의 사업이 많음
- 사업에 대한 시군간의 협력 수준이 낮다 보니 계획 단계를 지나 사업의 추진 단계의 추진력을 받기 어려운 경우가 많음

### ③ 사업의 다양성 및 화학적 협력 부족

- 대부분의 협력사업이 문화관광 분야에 편중
  - 문화관광 분야가 전체 중 절반을 상회하는 55.5%를 차지
  - 기초생활권 발전이 상당한 비중을 두고 있는 지역의 특화자원 활용, 지역산업의 육성 등의 부문은 저조
- 상당수 지역간 협력사업이 물리적 결합의 양상을 띠고 있음
  - 복수지역의 물리적 행정구역을 초월하거나 이천 등 5개 시군의 사업처럼 특정한 지점에서 협력사업을 추진하는 경우도 있음

- 복수의 시군이 공동의 사업명이나 테마 아래, 해당지역의 구간의 사업을 추진하는 물리적 협력방식도 많음

#### ④ 미약한 협력사업의 추진체계

##### ○ 중앙차원의 연계협력 사업 지원체계 미구축

- 시군의 연계협력 사업에 대한 재원지원은 있지만, 시도간이나 광역 경제권간의 협력을 촉진, 지원할 수 있는 지원시스템 구축 필요

##### ○ 지역차원의 연계협력 사업 지원체계 미구축

- 시군의 경우, 시도의 광역지방자치단체가 지역간 연계협력 사업의 활성화를 지원해 주기를 기대

“다른 시군과 연계협력사업을 활성화하기 위해 상대방의 시군을 찾아가는 경우 상대자나 파트너가 없어, 이리저리 다니다 결국 해당 부서가 없어 애로를 겪는 사례가 많다”고 함

- 해당 시도내의 기초지자체간의 협력의지, 협력정보의 매개, 파트너 연결 등 시군간의 협력을 보다 활성화하기 위해 지역간 협력지원 시스템 구축

#### ⑤ 지역간 협력지원 별도 계정의 미비

##### ○ 현재의 시군 발전에 지원되는 재원은 주로 시도 자율배정 및 시군구 자율배정으로 구성

- 시도 자율배정 및 시군구 자율배정의 경우 기본적으로 행정구역 단위의 사업에 대해서 재원을 투자할 수 있는 시스템임

##### ○ 규모의 경제에 의한 지역간 협력사업을 보다 활성화하기 위해서는 시군간 협력에 대한 별도의 계정이 부재

- 협력계정을 편성한 다음 시군의 협력사업을 지원하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음

## 7. 지역간 연계협력의 활성화 방안

### 1) 지역협력사업의 재정편성 및 인센티브 제공

- 행정구역단위의 재원지원이 아닌 지역간 협력을 지원할 수 있는 별도의 계정 운용이 필요
  - 별도의 계정은 시도 및 중앙이 지원하는 두 가지 방식을 고려할 수 있음
- 행정구역의 분절로 인하여 지역협력사업에 대해 소극적 태도를 보이는 것이 일반적 성향이기 때문에 지역협력을 유도하기 위해서는 협력사업에 대해 대폭적인 인센티브를 제공할 필요도 있음
  - 지역협력사업에 대한 인센티브의 효과에 대해서는 기존의 많은 성공사례 및 담당공무원의 설문조사가 입증하고 있음(한국지방행정연구원, 2008; 환경분쟁연구소, 2008 등)

### 2) 연계협력 사업추진의 상시적 운용

- 지역발전은 시간을 정해두고 마감해야 하는 사안이 아니라 항구적, 지속적으로 추진해야 할 특징을 지님
- 계획수립을 완성하고, 시군의 계획서에 담기 위한 연계협력사업의 발굴, 추진이 아니라 상시적 사업추진체계 구축이 필요
  - 더구나 지역간 연계협력 사업의 경우 거쳐야 할 절차, 협의 등이 필요한 속성을 지니고 있으므로 기본계획 및 연차별 계획기간 내내 추진이 필요
- 지역발전위원회를 중심으로 관계 중앙부처가 협력하는 시스템을 구축하여 연중 연계협력 사업을 발굴하고 이를 추진 가능케 하는 시스템 구축이 필요

### 3) 지역간 교류를 통한 협력환경의 조성

- 지리산권의 장수벨트화사업, 이천 쓰레기 소각장의 경우처럼 행정협의회, 자치단체장 협의회 등 자치단체간 협의체 운영을 통한 지속적인 협력관계 유지가 초기단계의 협력환경을 조성하는데 유리하게 작용
  - 기존의 지방자치법상 광역협력제도, 특히 협의회를 통해 평소에 지역간 문제

에 대한 상호 협력적 분위기를 조성하는 것이 문제해결에 큰 도움

- 뿐만 아니라 지리산권의 장수벨트화사업과 대구·경북의 한방산업 육성사업 등의 사례에서 나타났듯이 지자체, 지방의회, 대학, 상공인 등 지역간·주체간 폭넓은 교류와 네트워크 구축이 지역협력의 성공에 중요한 역할을 수행
- 자치단체의 일방적 추진보다는 다양한 지역내 이해관계자들을 추진과정에 함께 참여시키는 거버넌스의 구축이 협력의 추진력을 보다 확보할 수 있음

#### 4) 시·도 등 제3의 촉진자 및 조정자 활용

- 협력사업은 거시적인 정책결정에서 시작하여 사업발굴 및 계획, 입지나 설계의 결정으로 종결되는 길고도 복잡한 과정이며 이 기간 동안 협상이 순조롭게 진행 되기 위해서는 중립적인 조정자의 역할이 필요
- 제3자인 당사자들이 스스로 갈등을 관리할 수 있도록 조력할 목적으로 협상에 참여하는 중립적인 개인 또는 조직을 말함
- 중립적인 제3자의 조정은 당사자들이 대화와 타협으로 문제를 해결하는 협상이 필요하다고 느낄 때 또는 당사자들 간의 자율적 협상이 교착상태에 빠졌을 때 사용하는 수단임
- 조정자는 협상절차, 협상의제 선정, 협상규칙 제정, 이해관계의 절충, 대안 선택 등에 대해서 객관적인 3자의 입장에서 협상이 합의에 도달하도록 지원
- 지역간 협력발전을 위한 제3자의 역할은 촉매, 조정, 중재 등을 수행
- 첫째, 대화의 촉매역할(facilitation)로서 당사자들이 만나서 대화로 해결하도록 협상의 분위기를 조성하는 역할
- 둘째, 조정(mediation)의 역할로서 당사자들 스스로 문제의 원인을 찾아서 상호 이익이 되는 해결책에 합의할 수 있도록 제3자가 도움을 주는 방식이며 조정자는 협상이 원활하게 진행되도록 도움을 줄 수 있으나 해결책을 강제할 권한은 없음
- 셋째, 중재(arbitration)의 역할로서 제3자가 당사자들의 주장을 토대로 증인, 참고인 청문 등 사실조사 과정을 거친 후 합리적인 해결책을 제안하는 것을 말하며 조정과 달리 중재는 당사자들의 사전합의나 관련 법률에 의해 중재자가 해결책을 강제할 권한이 있음

## 5) 추진과정에서 지역의 참여 확대

- 입지선정 과정의 처음부터 끝까지 주민참여를 보장하고 확대하는 것이 매우 중요하며 특히 혐오시설의 입지에서는 협력을 이끌어 내는 관건임
  - 혐오시설의 입지를 주민들이 반대하는 주된 요인은 타당성 검토단계부터 정보를 공개하지 않는 폐쇄적 계획과 하향적 의사결정으로 의사결정 과정의 주민참여가 거의 이루어지지 않았기 때문
  - 따라서 지금까지 혐오시설 입지선정 과정에서 명목상의 참여에 불과했던 주민참여를 실질적으로 확대할 필요
- 협력사업의 필요성과 타당성을 검토할 때부터 주민들이 참여하여 관련 정보를 주민들이 스스로 또는 주민들이 추천한 전문가를 통해 평가하고, 협상에 의한 합의로 문제를 해결하며, 시설의 완공 후 운영과정에도 주민참여 위원회 등을 구성하여 모니터링으로써 성공적 협력을 이끌어 낼 수 있음
  - 주민참여에서는 참여 자체보다도 참여하는 주민에게 의사결정과정에서 어느 정도의 발언권과 권한을 부여하는가가 중요
- 특히 주민참여는 지역협력사업의 지역간 오해로 인한 갈등증폭을 예방하고 협상을 원만히 진행할 수 있는 관건임
  - 협력사업에 대한 계획, 타당성평가, 입지 등이 과학기술적으로 아무리 잘 이루어졌다 하더라도 절차의 공정성이 충분히 보장되지 않으면 결과에 대해 의구심을 갖게 됨
  - 주민의 조기참여가 계획초기단계에서는 시간과 비용의 비효율을 초래할 수도 있지만 장기적으로는 협력사업의 성공을 가져오는 데 크게 기여

## 6) 지역협력에 대한 신뢰성있는 정보의 공개

- 협력사업의 추진이 실패하는 큰 이유 중 하나는 상호간 불신이기 때문에 신뢰성있는 정보의 공개가 필요
  - 불신은 과학기술적 불확실성으로 인한 불신과 입지선정 절차의 불공정으로 인한 불신으로 구별
- 협력사업에서 지역공동체의 신뢰가 한 번 붕괴되면 전반적인 틀의 변화를 가

저오지 않는 한 신뢰를 되찾기는 거의 불가능(Covello, 1996)

- 신뢰성있는 정보가 공개되기 위해서는 전문가의 채용이나 공동 조사 등의 방법을 활용
- 특히 혐오시설 입지의 경우 지역공동체 스스로 신뢰할 만한 정보의 획득과 전문가의 고용이 가능할 때 정보에 대한 신뢰는 높아지고, 사업시행자와 대등한 입장에서 비선호시설의 입지선정 과정에 참여할 수 있음

## 7) 지역중심의 추진 및 평가체계 구축

- 시도 연구원, 전문가 등이 참여하는 지역간 협력협력사업 지원단 등의 추진체계를 구축
- 계획한 지역간 연계협력사업이 당초의 목적대로 추진될 수 있도록 체계적으로 모니터링하고 지원
- 시군 및 시도에서는 해당 지역의 연계 협력사업의 추진실적을 자체평가하고 그 결과를 계획 및 추진에 반영

## 8) 지역간 협력 프로그램의 개발

- EU의 Interret III와 같은 제도적 프로그램의 구축이 필요
  - 제도적 프로그램의 구축을 통해 남북지역간 협력, 나아가 동북아 국경지역간 협력발전을 지원
- 행정, 재정, 기타 지원에 대한 사항을 이 제도로 종합해서 운용
  - 재원지원, 행정지원, 기타 필요한 사항 모두를 지원하는 제도적 시스템을 구비하고 이를 운용

## 참 고 문 헌

- 강인성(2007), 「협력적 행정서비스 전달을 위한 지역협력체제 연구」, 한국지방행정연구원
- 차미숙 외(2008), 「지역개발사업의 통합적 추진모형 구축 및 적용방안」, 국토연구원
- 김선기 외(2009), 「지역협력촉진특별법 연구 및 시안」, 한국지방행정연구원
- 김선기 외(2008), 「지역갈등사업의 협력원활화 종합대책」, 한국지방행정연구원
- 김선기·한표환(2003), 자치단체간 협력관계의 실태분석 및 정책방향, 「한국지방자치학회보」, 15(2)
- 김현호·오은주(2008), 「지역간 경제협력 활성화 방안」, 한국지방행정연구원
- 지역발전위원회(2009), 「기초생활권 발전계획수립 매뉴얼」
- 지역발전위원회(2009), 「지역발전과 광역경제권 전략」
- 환경분쟁연구소(2008), 「지역협력사업의 유형화 및 갈등해소방안 연구」, 행정안전부